

Jakie nieprawidłowości w związkach międzygminnych

SAMORZĄD | Przepisy umożliwiają gminom wspólne wykonywanie zadań publicznych w formie związków. W praktyce wiele z nich ma wyłącznie charakter fasadowy i swoich statutowych zadań nie realizuje.



NATALIA CHYB

prawnik w FKA Furtek Komosa Aleksandrowicz

Niektóre zadania publiczne gmin wymagają od nich dużego zaangażowania finansowego i organizacyjnego, w związku z czym w praktyce ich realizacja we współpracy z innymi gminami może się okazać dużo bardziej efektywna. Szczególnie widoczne będzie to w przypadku małych gmin, dla których samodzielne realizowanie zadań, na przykład z zakresu lokalnego transportu zbiorowego, może być nie tylko droższe, ale również mniej użyteczne dla mieszkańców danej gminy.

Rozwiązaniem może być utworzenie przez kilka gmin związku międzygminnego i przekazanie mu do realizacji określonych zadań publicznych, wspólnych dla wszystkich zainteresowanych gmin.

Połączenie sił

Związek międzygminny to szczególnego rodzaju osoba prawna, która wykonuje przekazane mu zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, natomiast gminy w nim zrzeszone tracą zarówno prawa, jak i obowiązki związane z wykonywaniem tych zadań. W teorii związek międzygminny jest zatem narzędziem umożliwiającym gminom połączenie sił w celu sprawniejszej realizacji nałożonych na nie zadań. Niestety w praktyce model ten w wielu wypadkach się nie sprawdza, a winą za taki stan rzeczy należy obciążyć same gminy.

Jak wynika z rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, związków gminnych na dzień 30 września 2015 roku jest stosunkowo dużo, bo aż 215. Jednak w praktyce wiele z nich ma charakter fasadowy i w rzeczywistości nie realizuje swoich statutowych zadań.

Kontrola gospodarki finansowej związków międzygminnych przeprowadzona przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych w kwietniu 2007 roku wykazała, że na 247 zarejestrowanych w 2005 roku związków międzygminnych działalność prowadziło tylko 176 związków, natomiast pozostałe 71 nie prowadziło żadnej działalności. Taki stan rzeczy jest wyjątkowo niepożądanym.

Teoretycznie po przekazaniu określonych zadań do realizacji przez związek same gminy nie powinny ich wykonywać. Wiąże się to z zasadą, że z dniem ogłoszenia statutu związku prawa i obowiązki gmin w nim uczestniczących,

związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek. Istnienie związku, który nie prowadzi żadnej działalności, ale któremu zrzeszone w nim gminy przekazały pewne zadania publiczne, powoduje stan niepewności co do podmiotu odpowiedzialnego za ich realizację.

Obligatoryjne elementy statutu

Ustawa o samorządzie gminnym reguluje podstawowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem związku międzygminnego, pozostawiając gminom dość dużą swobodę w ustalaniu treści statutu związku. Obligatoryjne elementy statutu związku międzygminnego to:

- nazwa i siedziba związku,
- uczestnicy i czas trwania,
- zadania, organy związku, ich struktura, zakres i tryb działania,
- zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku,
- zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat,
- zasady przystępowania i występowania członków oraz
- zasady rozliczeń majątkowych,
- zasady likwidacji związku oraz
- inne zasady określające współdziałanie.

Jednym z najważniejszych elementów statutu jest wska-

zanie zadań, które związek ma realizować.

Niestety w praktyce się zdarza, że zadania opisywane są w statutach w sposób zbyt ogólny, na przykład poprzez hasłowe wskazanie pewnych obszarów działalności samorządów, co nie pozwala na jednoznaczne wskazanie konkretnego zadania, jakie ma być realizowane przez związek. Co gorsza, jak wynika z informacji o wynikach kontroli gospodarowania mieniem przez związki międzygminne, przygotowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli w styczniu 2011 roku, w statutach 12 z 32 związków międzygminnych utworzonych w latach 2003-2009 w ogóle nie określono zadań publicznych, jakie mają być realizowane przez związek, natomiast w pięciu z nich zadania zostały określone tylko przez część gmin uczestniczących w związku.

Z drugiej strony, kontrola Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z kwietnia 2007 roku wykazała, że zdarzają się przypadki wpisywania do statutowych związków zadań, które w ogóle nie należą do zadań gminy, a zatem nie mogą być realizowane przez związek, albo odwrotnie, przypadki realizowania przez związki międzygminne zadań, które nie zostały im przekazane. Z chwilą ogłoszenia statutu wskazane w nim zadania publiczne stają się zadaniami samego związku, a zrzeszone gminy tracą prawo ich wykonywania, dlatego też zadania te powinny być określane możliwie najbardziej precyzyjnie.

wania ze strony gmin prowadzi do niemożności realizacji przekazanych związkowi zadań albo do ich nadmiernego zadłużania się. Obie sytuacje są nieprawidłowe. Statut związku powinien również określać zasady pokrywania strat związku przez uczestniczące w nim gminy, a także zasady udziału w ewentualnych zyskach związku. Prawidłowe sformułowanie treści statutu związku w zakresie zasad jego finansowania pozwoli uniknąć ewentualnych wątpliwości co do finansowych zobowiązań gmin uczestniczących w związku i umożliwi mu sprawne działanie.

Brak ksiąg rachunkowych

W praktyce funkcjonowania związków międzygminnych widoczne są również inne nieprawidłowości. Z raportu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z kwiet-

215

Tyle związków gminnych figurowało w rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej na dzień 30 września 2015 r.

nia 2007 roku wynika między innymi, że wiele związków nie prowadzi ksiąg rachunkowych albo prowadzi je niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, popełnia istotne uchybienia w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych, wydaje środki publiczne z pominięciem stosowania przepisów o zamówieniach publicznych lub bez zawarcia pisemnej umowy z wykonawcą.

Ponadto, jak zauważyła Najwyższa Izba Kontroli w raporcie ze stycznia 2011 roku, zdarza się, że związki dokonują wydatków środków publicznych w sposób nielegalny oraz przekraczają dopuszczalne progi ustawowe zadłużenia. Jak widać, choć konstrukcja związków międzygminnych zdaje się dla gmin świetnym sposobem na realizację wspólnych zadań publicznych, to gminy nie do końca potrafią ją wykorzystać. Pochopne tworzenie związków, które nie prowadzą żadnej działalności, brak wielu istotnych postanowień w statutach czy też niedostateczne finansowanie działalności związków świadczą o niewłaściwym sposobie korzystania przez gminy z konstrukcji związków międzygminnych. ☺

• CO MÓWIĄ PRZEPISY

Ustawa o samorządzie gminnym

Rejestracja związku

Art. 68.

1. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej.
2. Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu.
3. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutowych związków, uwzględniając dokumentację niezbędną do wpisania związku do rejestru, dane podlegające wpisaniu oraz sposób dokonywania zmian wpisów w rejestrze.

Zgromadzenie związku

Art. 69.

1. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, zwane dalej zgromadzeniem.
2. W zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy.
3. Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy.

Skład zgromadzenia

Art. 70.

1. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku.
2. Na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu.
3. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy.

Podjęcie uchwały

Art. 71.

Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględnie większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia.

Art. 72.

1. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia.
2. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy.
3. Sprzeciw nie może być zgłoszony do uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy.
4. Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się do związków międzygminnych utworzonych na podstawie art. 64 ust. 4.

Organ wykonawczy

Art. 73.

1. Organem wykonawczym związku jest zarząd.
2. Zarząd związku jest powoływany i odwołany przez zgromadzenie spośród jego członków.
3. O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku.

Gospodarka finansowa

Art. 73a.

1. Do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin.
2. Plan finansowy związku uchwała zgromadzenie związku.

Określenie zasad finansowania

Z wykonywaniem wspólnych zadań bezpośrednio wiąże się kwestia ich finansowania. Gminy, przekazując związkowi określone zadania publiczne, muszą jednocześnie pokryć koszty ich realizacji. Jednym z koniecznych elementów statutu związku jest określenie zasad udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku.

Z raportu Najwyższej Izby Kontroli ze stycznia 2011 roku wynika jednak, że w statutach wielu związków brak jest określenia tak istotnej kwestii jak zasady wnoszenia przez gminy opłat członkowskich. Aż 85 proc. poddanych wówczas kontroli statutowych związków międzygminnych nie zawierało żadnych postanowień dotyczących wysokości i terminów wpłat składek przez uczestniczące gminy.

Z drugiej strony, nawet gdy statuty zawierały odpowiednie postanowienia, większość gmin dokonywała wpłat składek z opóźnieniem, a związki nie korzystały z możliwości dochodzenia zapłaty odsetek ustawowych od takich nieterminowo wpłaconych składek. Brak odpowiedniego finansowania

podstawa prawna: art. 64-74 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [tekst jedn. DzU z 2015 r., poz. 1515]